



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Karla Šimky a soudkyň Sylvie Šiškeové a Evy Šonkové v právní věci žalobkyně: **Drivers 4 Drivers s.r.o.**, se sídlem Harmonická 1384/13, Praha 5, zast. advokátem Mgr. Ing. Janem Boučkem, se sídlem Opatovická 1659/4, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, se sídlem nábřeží Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 2. 2021, č. j. 216/2020-190-TAXI/3, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 22. 2. 2023, č. j. 9 A 48/2021-65,

**t a k t o :**

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 22. 2. 2023, č. j. 9 A 48/2021-65, **se ruší.**
- II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 22. 2. 2021, č. j. 216/2020-190-TAXI/3, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o žalobě ani o kasační stížnosti.
- IV. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti ve výši **28.570 Kč**, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám advokáta Mgr. Ing. Jana Boučka.

**Odůvodnění:**

**I. Vymezení věci**

[1] Žalobkyně měla dne 16. 1. 2017 provozovat taxislužbu vozidlem, které nebylo zapsáno v evidenci vozidel taxislužby. Magistrát hlavního města Prahy (dopravní úřad) jí proto rozhodnutím ze dne 12. 3. 2018 uložil pokutu ve výši 150.000 Kč za přestupek podle

§ 35 odst. 2 písm. w) zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě. Žalovaný rozhodnutí magistrátu změnil tak, že žalobkyni uložil pokutu ve výši 75.000 Kč a lhůtu 30 dnů k úhradě pokuty nahradil lhůtou do 7 měsíců. Ve zbytku rozhodnutí magistrátu potvrdil.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného se žalobkyně bránila u Městského soudu v Praze, který žalobu zamítl.

## II. Kasační stížnost, vyjádření žalovaného a replika

[3] Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) v kasační stížnosti uvedla, že správní orgány vycházely jako z jediného důkazu z exekutorského zápisu, který je však nezákonný. Podle stěžovatelky odporují závěry městského soudu rozsudku Nejvyššího správního soudu (NSS) ze dne 12. 4. 2022, č. j. 1 As 350/2021-33, i dalším rozsudkům městského soudu, v souladu s nimiž není exekutorský zápis použitelný, pokud se exekutor na skutkovém ději přímo sám podílel. Městský soud sice uvedl, že exekutorský zápis je nezákonný, z jeho příloh však vycházel. Správní orgány neměly k dispozici další podklady prokazující skutkový stav.

[4] Stěžovatelka také namítla, že dopravní úřad neprovedl další dokazování, ač mu navrhovala výslech řidičky. Nesouhlasí ani s tvrzením městského soudu, že měla předložit alternativu skutkového děje. Důkaz neprovedl ani městský soud, jemuž stěžovatelka navrhovala výslech osoby, která měla sepsat exekutorský zápis. Stěžovatelka odmítá být odpovědná za skutek, který spáchala dosud neztotožněná řidička.

[5] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že stěžovatelka nepopírala provedení přepravy identifikované v oznámení o zahájení řízení a na dokladech zaslaných aplikací Uber cestující, ale pouze provedení přepravy pro exekutorku. Vysvětlil, že činnost řidičky byla prostřednictvím aplikace Uber přiřazena stěžovatelce. Exekutorský zápis sice nelze považovat za veřejnou listinu, avšak lze jej (včetně příloh) použít jako podnět k zahájení správního řízení a provést jako důkaz (žalovaný odkázal na rozsudek NSS č. j. 1 As 350/2021-33).

[6] Žalovaný zdůraznil, že stěžovatelka zpochybňovala pouze poskytnutí přepravy soudní exekutorce. Jelikož nebylo sporné, zda se přeprava uskutečnila, není vadou neprovedení výslechu řidičky. Není rozhodné, zda se přeprava uskutečnila pro cestující soudní exekutorku JUDr. Evu Jablonskou, která se do aplikace přihlásila pod jménem M. K., ale skutečnost, že byla poskytnuta vozidlem, které nebylo zapsáno v evidenci vozidel taxislužby. Předmětem řízení byl přestupek spočívající v provozování taxislužby vozidlem, které nebylo evidováno jako vozidlo taxislužby. Pro naplnění skutkové podstaty je podstatné, zda došlo k provozování taxislužby, zda tuto činnost provozoval konkrétní dopravce a zda konkrétní vozidlo bylo evidováno jako vozidlo taxislužby.

[7] V replice stěžovatelka zopakovala svou argumentaci a zdůraznila, že skutek nespáchala. Zkušenosti žalovaného s fungováním aplikace Uber stěžovatelka nepovažuje za důkazní prostředek. Zpochybnila také důkazní hodnotu dokladů k poskytnuté jízdě.

## III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[8] Kasační stížnost je přípustná, projednatelná a také důvodná.

pokračování

[9] Tato věc se týká přestupku podle zákona o silniční dopravě, konkrétně jde o přepravu osob za využití mobilní aplikace Uber vozidlem nezapsaným do evidence vozidel taxislužby.

[10] Úvodem NSS uvádí, že napadený rozsudek je přezkoumatelný. Je z něj patrné, na základě jakých důkazů, skutkového stavu i právních úvah dospěl městský soud ke svým závěrům (např. rozsudky NSS ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003-75, č. 133/2004 Sb. NSS, ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004-74, nebo ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, č. 787/2006 Sb. NSS). Řízení před městským soudem nebylo ani zatíženo vadou spočívající v tom, že soud neprovedl důkazy, které stěžovatelka navrhla. Soud nemá povinnost provést všechny důkazy, které účastník řízení navrhl (rozsudek NSS z 1. 4. 2008, č. j. 9 Azs 15/2008-108). Jelikož městský soud objasnil, proč považuje dokazování provedené ve správním řízení za dostatečné, nedošlo k opomenutí důkazů. Kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), tedy není naplněn. NSS proto přistoupil k věcnému přezkumu napadeného rozsudku.

[11] Městský soud k věci samé uvedl, že k podnětu pro zahájení řízení byl přiložen exekutorský zápis s přílohami. Jednalo se o snímky obrazovky mobilního telefonu při užívání aplikace Uber, označení řidičky Ekaterina, stvrzenku a fakturu vztahující se k poskytnuté jízdě. Městský soud dospěl k závěru, že exekutorský zápis neměl kvalitu veřejné listiny, neboť jej pořídila soudní exekutorka, která byla do skutkového děje zapojena tak, že tento děj vyvolala, sama se jej účastnila a zároveň vystupovala pod jinou identitou. Soudní exekutorka tedy neosvědčovala děj exekutorským zápisem a nebyla ani osobou pověřenou k výkonu kontroly dopravním úřadem. Byla tedy pouze obvyklým cestujícím.

[12] Podle městského soudu správní orgány sice pochybily v hodnocení exekutorského zápisu jako veřejné listiny, to však nemá vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, které vychází také z dalších důkazů (dokladů přiložených k exekutorskému zápisu). O pravosti příloh nebyly důvodné pochybnosti, a neveznesla je ani stěžovatelka. Řízení tedy nebylo zatíženo vadou spočívající v tom, že správní orgány nečinily kroky ke zjištění identifikace řidičky.

[13] Podle NSS je formálně bezvadný exekutorský zápis veřejnou listinou a nedokazuje se jeho správnost, ale naopak jeho nesprávnost (rozsudek NSS ze dne 31. 1. 2008, č. j. 5 Afs 5/2007-63). S městským soudem lze souhlasit v tom, že pokud je zpochybněna formální správnost exekutorského zápisu, ztratí kvalitu veřejné listiny. To však nebrání tomu, aby jím byl proveden důkaz jako soukromou listinou. Je pak otázkou hodnocení důkazu (zejména jeho konkrétního obsahu, věrohodnosti pořizovatele zápisu, důvodů pořízení, případně dalších okolností, např. vztahů pořizovatele a toho, kdo mu pořízení zadal) a případného dalšího dokazování, zda je obsah zápisu potvrzen, zčásti potvrzen, anebo vyvrácen.

[14] V projednávané věci vyhotovila exekutorský zápis soudní exekutorka na základě smlouvy se Sdružením pražských provozovatelů TAXIslužby z. s. a učinila jej součástí podnětu k zahájení řízení se stěžovatelkou. NSS souhlasí s městským soudem, že s ohledem

na zapojení soudní exekutorky do skutkového děje pozbyl exekutorský zápis statut veřejné listiny a jde tedy o soukromou listinu, která obsahuje tvrzení o poskytnuté přepravě.

[15] Zástupce stěžovatelky ve vyjádření k zahájení správního řízení uvedl, že stěžovatelka dané cestující neposkytla hrazenou přepravu, nezná ji a nevystavila jí fakturu na uvedenou přepravu. Namítl nezákonnost exekutorského zápisu a navrhl výslech řidičky, která měla cestující přepravit. Dopravní úřad poté stěžovatelce oznámil, že shromáždil podklady pro vydání rozhodnutí, a umožnil jí se k nim vyjádřit, čehož stěžovatelka nevyužila. Následně dopravní úřad shledal stěžovatelku vinnou z přestupku. Důkaz, který navrhovala, označil za nadbytečný a neprovedl jej.

[16] Takřka stejnou procesní situaci (jediná odlišnost spočívala v tom, že přílohy exekutorského zápisu obsahovaly ještě fotografii vozidla) posuzoval NSS v již citovaném rozsudku č. j. 1 As 350/2021-33. NSS jím zamítl kasační stížnost proti rozsudku městského soudu, který zrušil napadené rozhodnutí proto, že žalobce nebyl ve správním řízení vyzván k upřesnění svého důkazního návrhu. Kasační soud zde dospěl k závěru, že exekutorský zápis, jenž nemá povahu veřejné listiny, nemůže být jediným důkazem, který by bez dalšího dostačoval pro náležité zjištění skutkového stavu.

[17] V nyní posuzované věci dospěl městský soud k odlišnému závěru než ve věci řešené následně rozsudkem NSS č. j. 1 As 350/2021-33. Správně sice zhodnotil, že exekutorský zápis neměl s ohledem na okolnosti jeho pořízení charakter veřejné listiny, pochybil však, pokud v postupu správních orgánů neshledal pochybení. Svůj závěr odůvodnil městský soud tím, že správní orgány nevycházely pouze z exekutorského zápisu jako soukromoprávní listiny, ale i z jeho příloh a také z evidence vozidel taxislužby. Městský soud vyšel také z toho, že důkaz výsledkem řidičky, který navrhla stěžovatelka, je podle správních orgánů nadbytečný s ohledem na charakter přestupku.

[18] Ačkoli může mít závěr o nadbytečnosti důkazu význam pro hodnocení intenzity pochybení spočívajícího v tom, že správní orgán nevyzval obviněného ke konkretizaci obecně navrženého důkazu, v projednávané věci tomu tak nebylo. Podle NSS je problematické, že dopravní úřad přijal závěr o nadbytečnosti navrhovaného důkazu proto, že exekutorský zápis nesprávně považoval za veřejnou listinu. Spáchání přestupku pak konstatoval na základě příloh této domněle veřejné listiny. Již městský soud správně vyložil, že v dané věci exekutorský zápis nemá povahu veřejné listiny. Jde tedy o listinu soukromou, která ale zpravidla nemůže nahradit svědeckou výpověď zhotovitele exekutorského zápisu a jíž obvykle nebude možno dávat tak silnou důkazní váhu jako listině veřejné.

[19] NSS navíc neshledal ani přílohy k exekutorskému zápisu jako dostatečné důkazy, které by byly způsobilé bez důvodných pochybností prokázat stěžovatelčinu vinu. Namátkou lze upozornit na to, že žádná z příloh neobsahuje kompletní registrační značku vozidla, které mělo provést přepravu, neboť záznamy aplikace Uber uvádějí registrační značku částečně anonymizovanou. Exekutorský zápis nemá v tomto případě povahu veřejné listiny. Pochybnosti v projednávané věci vyvolává právě to, že jde o jediný listinný důkaz, který propojuje fakturu k provedené jízdě, která obsahuje stěžovatelčinu identifikaci, a registrační značku vozidla, jímž byl podle správních orgánů spáchán přestupek. Ačkoli lze z exekutorského zápisu vycházet jako ze soukromé listiny (součástí podnětu k zahájení

pokračování

řízení), je při hodnocení důkazů zapotřebí vzít v potaz i okolnosti jeho pořízení a také zohlednit, že se nemůže jednat o náhradu svědecké výpovědi. Závěr správních orgánů o nadbytečnosti provedení důkazu navrhovaného stěžovatelkou proto za dané procesní situace nemůže obstát. Pokud stěžovatelka nebyla vyzvána k upřesnění svého důkazního návrhu, bylo správní řízení zatíženo vadou, která mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí.

[20] NSS tedy uzavírá, že správní orgány měly stěžovatelce umožnit, aby zpochybnila dosud provedené důkazy. Bylo tedy namístě stěžovatelku vyzvat, aby konkretizovala osobu řidičky, která provedla spornou přepravu a mohla být případně vyslechnuta jako svědkyně. V úvahu přichází i provedení dalších důkazů, neboť správní orgán není vázán pouze důkazními návrhy účastníka řízení. Je-li zjištěný skutkový stav nejasný či mezerovitý, musí správní orgán tyto nejasnosti a mezery odstranit (rozsudek NSS ze dne 24. 5. 2017, č. j. 3 As 93/2015-41). Právní názor správních orgánů i městského soudu je tedy v rozporu se závěry rozsudku NSS č. j. 1 As 350/2021-33. Za této situace nemůže obstát nejen napadený rozsudek, ale ani rozhodnutí žalovaného.

#### IV. Závěr a náklady řízení

[21] Kasační stížnost je důvodná, a proto NSS podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil rozsudek městského soudu. Zároveň NSS v souladu s § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. zrušil také rozhodnutí žalovaného, neboť městský soud by musel učinit totéž. V souladu s § 78 odst. 4 s. ř. s. kasační soud vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení. Žalovaný v dalším řízení poskytne stěžovatelce prostor ke specifikaci řidičky, která by mohla být případně vyslechnuta jako svědkyně.

[22] S ohledem na tento procesní postup NSS rozhodl o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti i řízení před městským soudem (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. má stěžovatelka právo na náhradu nákladů řízení, neboť byla ve věci úspěšná.

[23] Náhrada nákladů řízení příslušející stěžovatelce se skládá z:

- soudních poplatků v celkové výši **8.000 Kč** (3.000 Kč za žalobu a 5.000 Kč za kasační stížnost).
- náhrady za zastupování advokátem v řízení o žalobě, a to za tři úkony právní služby spočívající v převzetí a přípravě zastoupení, sepisu žaloby a sepisu repliky [§ 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif]. V souladu s § 9 odst. 4 písm. d) a § 7 bodu 5 advokátního tarifu jde o 3 x 3.100 Kč, tedy 9.300 Kč. K tomu je třeba podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu připočíst paušální náhradu hotových výdajů ve výši 3 x 300 Kč, tedy celkově 10.200 Kč. Zástupce stěžovatelky je plátcem DPH, a proto se náhrada za zastupování zvyšuje o tuto daň ve výši 2.142 Kč na **celkových 12.342 Kč**.
- náhrady za zastupování advokátem v řízení o kasační stížnosti v rozsahu dvou úkonů právní služby spočívajících v sepisu kasační stížnosti a sepisu repliky podle § 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu ve výši 2 x 3.100 Kč spolu s paušální náhradou hotových výdajů ve výši 2 x 300 Kč, tedy celkově 6.800 Kč. I v tomto případě se náhrada za zastupování zvyšuje o DPH ve výši 1.428 Kč na **celkových 8.228 Kč**.

[24] Žalovaný je tedy povinen nahradit stěžovatelce náklady řízení v celkové výši **28.570 Kč**, a to do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce.

**Poučení:** Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 29. ledna 2024

Karel Šimka  
předseda senátu